

УДК 343.8

ПРАКТИКА ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ В СФЕРЕ ЖКХ РЕСУРСОСНАБЖАЮЩИМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ

Коряченцова С.И.

Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации

THE PRACTICE OF PROSECUTORIAL SUPERVISION OVER EXECUTION OF LAWS IN THE SPHERE OF HOUSING UTILITIES PROVIDERS

Koryachentsova S.I.

Saint-Petersburg Law Institute (branch) of the Academy of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation

Аннотация

В статье рассматриваются проблемы выявления нарушений и восстановления законности при использовании финансовых ресурсов в жилищно-коммунальной сфере, дается анализ деятельности ресурсоснабжающих предприятий в сфере ЖКХ. Приводится опыт работы органов прокуратуры по организации прокурорского надзора за соблюдением законодательства в сфере тарифного регулирования предприятий коммунального комплекса.

Ключевые слова: жилищно-коммунальная сфера, использование финансовых ресурсов, коммунальные услуги, прокурор, прокурорский надзор.

Abstract

In the article the problems of violations and restore legality in the use of financial resources in housing and utilities sphere, analyzes the activities of energy supply enterprises in the housing sector. Given the experience of the prosecution on the organization of Prosecutor's supervision over observance of legislation in the sphere of tariff regulation of utility companies.

Keywords: housing and communal services, use of financial resources, public services, Prosecutor, public Prosecutor's supervision.

Состояние законности и регулирование сферы жилищно-коммунального хозяйства, несмотря на значительный объем принимаемых и реализуемых государством правовых решений, остаются крайне неудовлетворительными. О низком уровне и повсеместном нарушении прав граждан свидетельствуют нарушения законов, которые распространены во всех сегментах ЖКХ.

Обеспечение законности в сфере жилищно-коммунального хозяйства является приоритетным направлением деятельности органов прокуратуры и оказывает существенное влияние на соблюдение прав граждан в этой области.

Органами прокуратуры повсеместно выявляются нарушения прав граждан путем неправомерного увеличения платы за со-

держание и ремонт общего имущества многоквартирных домов, совершаются хищения средств, в том числе подлежащих перечислению ресурсоснабжающим организациям. Собираемые управляющими субъектами с населения денежные средства используются на личные, управленческие и общие нужды. Проблема наращивания организациями, занятыми в жилищно-коммунальной сфере, задолженности перед поставщиками ресурсов (энерго-, тепло-, водоснабжающими организациями), способствует созданию дефицита средств, необходимых для развития коммунального хозяйства, несмотря на существенную поддержку государства. В связи с наличием задолженности имеют место случаи неправомерного ограничения коммунальных услуг

добросовестным потребителям. По представлениям и искам прокуроров подача коммунальных ресурсов возобновлялась.

Одним из факторов недопущения неправомерного ограничения, является мониторинг задолженности, своевременное установление причин роста задолженности коммунальных организаций и требования об их устранении. В большинстве случаев это ненадлежащая организация производственной деятельности предприятий, неэффективное использование материальных ресурсов, а также непроведение должной претензионно-исковой работы. Однако указанные упущения, если они не сопряжены с неправомерным распоряжением денежными средствами и имуществом организаций, лежат в плоскости их финансово-хозяйственной деятельности. В силу требований ст. 21 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» при осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы.

С учетом изложенного, оценку исполнения руководителями организаций жилищно-коммунальной сферы, основанных на государственной или муниципальной форме собственности (государственных и муниципальных предприятиях) необходимо с четом требований ст. 25 Федерального закона от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях», возлагающей на соответствующих лиц обязанность действовать в интересах унитарного предприятия добросовестно и разумно. При этом от государственных органов или органов местного самоуправления как от собственников имущества необходимо требовать надлежащего исполнения полномочий по контролю за деятельностью предприятий и использованием по назначению и сохранностью их имущества, предусмотренных ст. ст. 20 и 26 названного федерального закона.

Имеется положительная практика прокурорского надзора по пресечению образования у предприятий значительной задолженности перед ресурсоснабжающими организациями.

Так, руководители муниципальных унитарных предприятий, имеющих задолженность перед поставщиками ресурсов по итогам рассмотрения в суде дел о взыскании с управляющих организаций долгов за по-

ставленные коммунальные услуги, в нарушение норм заключают мировые соглашения о рассрочке исполнения этих обязательств на длительный период. Руководители органов местного самоуправления, в свою очередь, руководству предприятия дают противоречившие экономическим интересам предприятия указания о ненаправлении исполнительных документов о взыскании задолженности для исполнения в службу судебных приставов. По итогам проверок органами прокуратуры приняты меры к устранению нарушений закона, внесены представления, следственным органом по материалам, направленным прокурором в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, решен вопрос об уголовном преследовании должностных лиц органов местного самоуправления и муниципального унитарного предприятия, допустивших образование у предприятия значительной задолженности.

При осуществлении надзора необходимо ориентироваться на соблюдении требования п. 13 Приказа Генерального прокурора РФ от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» о необходимости оценивать возможные негативные последствия исполнения требований прокурора. В частности, прокуроры должны учитывать, что уплата организациями назначенных многотысячных штрафов отвлекает денежные средства, необходимые для приведения этих объектов в надлежащее состояние. В связи с этим необходимо взвешенно подходить к решению вопроса о выборе мер реагирования в отношении указанных организаций, не допустив таких негативных последствий для потребителей коммунальных ресурсов, как, например, отсрочка начала отопительного сезона в жилом фонде и на объектах социальной сферы.

Надзор за исполнением законов в сфере ЖКХ ресурсоснабжающими организациями возложен непосредственно на горрайпрокуроров, что позволяет оценить соблюдение законодательства значительным количеством ресурсоснабжающих организаций.

С целью реализации положений п. 2.3. Приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 3 марта 2017 г. № 140 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов в жилищно-коммунальной сфере» в органах прокуратуры

должен быть организован анализ сведений, характеризующих состояние законности в жилищно-коммунальной сфере, активно должна использоваться для этого информационно-телекоммуникационная сеть «Интернет». Для выявления фактов массовых нарушений прав граждан необходимо наладить эффективное взаимодействие с общественными объединениями на поднадзорной территории.

В связи с чем, в горрайпрокуратурах на постоянной основе должна систематизироваться информация о ресурсоснабжающих и сетевых организациях, в том числе: об учредителях, осуществляемых видах деятельности, используемом имуществе, установленных тарифах, утвержденных производственных и инвестиционных программах, объемах бюджетных средств, предоставленных на компенсацию гражданам части платы за коммунальные услуги, о договорах ресурсоснабжения.

При осуществлении надзорных мероприятий необходимо учесть, что договоры ресурсоснабжения заключаются в порядке, установленном гражданским законодательством Российской Федерации, с учётом Правил, обязательных при заключении управляющей организацией или товариществом собственников жилья либо жилищным кооперативом или иным специализированным кооперативом договоров с ресурсоснабжающими организациями [1].

Осуществляя надзорные полномочия необходимо обращать внимание представителей ресурсоснабжающих организаций на возможность требовать получения оплаты за услуги, за фактические отношения. Например, в случае если исполнитель услуг (или собственник жилого помещения) уклоняется от заключения договора с ресурсоснабжающей организацией, но фактически пользуется услугами. Так, при оценке аналогичной ситуации (не было письменного договора с ресурсоснабжающей организацией, отпускаящей тепловую энергию на нужды жилых домов, находящихся на обслуживании ответчика – управляющей организации) судебная коллегия Высшего Арбитражного Суда РФ признала, что между сторонами сложились фактические отношения по поставке тепловой энергии, которую обязан приобретать у ресурсоснабжающей организации и оплачивать ответчик [2].

В ходе прокурорских проверок выявляются факты непринятия мер, ресурсоснабжающими организациями, направленных на сохранность, модернизацию и ремонт инженерных и сетевых электро, тепло, водо и

иных коммуникаций, а также другого имущества, необходимого для производства, передачи, реализации коммунальных ресурсов, захоронения и утилизации бытовых отходов.

Вопрос бесперебойного обеспечения электроэнергией объектов ЖКХ особо актуален в период подготовки и начала отопительного сезона. Так, в связи с задолженностью организаций, оказывающих услуги тепло и водоснабжения, за потреблённую в предыдущие отопительные периоды электроэнергию поставщики энергоресурса зачастую отказываются подавать электрическую энергию на объекты тепло и водоснабжения либо инициируют направление в организации ЖКХ уведомлений о возможном ограничении подачи электрической энергии на объекты жизнеобеспечения.

Кроме указанных ранее, причинами образования у ресурсоснабжающих предприятий и организаций коммунального комплекса дебиторской и кредиторской задолженности, является непринятие должных мер по взысканию долгов.

Исключение посредников при расчетах потребителей и ресурсоснабжающих организаций, важнейшее решение, которое должно непосредственно сказаться на повышении платежной дисциплины. Порядка 40% долгов, более 1 трлн рублей в сфере ЖКХ сегодня составляет задолженность управляющих компаний перед поставщиками коммунальных ресурсов. То есть потребители платят за услуги, но до ресурсоснабжающей организации средства не доходят.

Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации планирует создать систему прямых договоров потребителей с ресурсоснабжающими организациями. Для собственников нововведение не потребует дополнительных действий: ни заключения договора, ни усложнения процедуры оплаты. Одновременно с переходом на прямые расчеты будет внедрен единый платежный документ, который соберет все платежи за ЖКХ [3].

Необходимо иметь в виду, что при взыскании убытков суды не принимают во внимание то обстоятельство, что население, являющееся конечным потребителем коммунального ресурса, имеет задолженность перед ответчиком. Отсутствие у граждан необходимых денежных средств не может служить основанием для освобождения поставщика услуг от обязанности перед ресурсоснабжающими организациями [4].

С 1 января 2017 года плата за ресурсы, необходимые для содержания дома, была ограничена нормативом и вошла в жилищные услуги. Это вода, которая нужна для влажной уборки, электричество для освещения подъезда и работы лифта и так далее. В настоящее время возможность осуществления таких злоупотребления исключена, и управляющие компании получили серьезную мотивацию работать над эффективностью, а также стимулировать установку приборов учета.

Кроме того, сейчас завершается переход на долгосрочное тарифное регулирование: устанавливается тарифная формула на срок не менее 3 лет, что обеспечивает гарантию возврата вложенных средств для инвесторов, а для населения – понятную прогнозируемую динамику изменения тарифов и установку для всех ресурсоснабжающих компаний целевых показателей повышения качества и надежности предоставления услуг.

Ещё одна из существенных проблем в рассматриваемой сфере – низкая эффективность исполнения судебных решений по взысканию сумм задолженности за поставленные ресурсы.

В ходе прокурорских проверок выявлялись факты несвоевременного возбуждения судебными приставами исполнительных производств о взыскании задолженности по коммунальным платежам, нарушении законодательства об исполнительном производстве, выразившиеся в необъединении исполнительных производств в сводное производство. Установлены случаи вынесения постановлений об окончании исполнительных производств до перечисления в полном объеме взысканных с должника денежных средств на расчётный счёт взыскателя.

Необходимо отметить, что на сегодня есть проблемы, требующие дальнейшего решения, – взаимоотношения между ресурсоснабжающими предприятиями и организациями, управляющими многоквартирными домами. В этом направлении требуется совершенствование федерального законодательства, включающее разработку и утверждение типовых публичных договоров поставки коммунальных услуг, использование рыночных институтов, гарантирующих полноту расчётов за коммунальные ресурсы на основе учёта объёмов их потребления и показателей качества [5].

Для формирования четкой и налаженной системы договорных отношений законодатель использует систему правовых средств, с помощью которых реализуется упорядоченное и комплексное воздействие на поведение субъектов. Вопросам повышения договорной дисциплины уделяется большое внимание в Стратегии развития ЖКХ в Российской Федерации на период до 2020 г., утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 26.01.2016 г. № 80-р. В частности, вопросы своевременности расчетов за коммунальные услуги назван одной из приоритетных задач. Наиболее эффективными средствами обеспечения своевременности являются правовые ограничения и меры ответственности, принимаемые в отношении потребителей-должников.

Одним из примеров правового ограничения, воздействующего на поведение потребителя-должника, является ограничение и приостановление предоставления коммунальных услуг.

Судебная практика по вопросу правомерности ограничения коммунальных услуг весьма разнообразна. В одном случае о том, что ограничение подачи коммунальных услуг нарушает санитарные нормы и делает жилое помещение непригодным для проживания [6]. В другом случае о допустимости ограничения подачи услуг при соответствующем соблюдении Правил № 354 [7].

Выделяется особая разновидность правового ограничения – приостановление коммунальных услуг, под которым понимается временное прекращение подачи потребителю коммунального ресурса соответствующего вида. В данном случае Исполнитель коммунальных услуг обязан опломбировать механическое, электрическое, санитарно-техническое и иное оборудование, находящееся в многоквартирном доме за пределами или внутри помещения, которым пользуется потребитель-должник, и связанное с предоставлением ему коммунальных услуг.

Существенные изменения внесены с 1 января 2017 года в Постановление Правительства Российской Федерации от 06.05.2011 г. № 354 (далее – Правила № 354), а также специальное законодательство в части ограничения и приостановления коммунальных услуг (например, Постановление Правительства Российской Федерации от 26.12.2016 г. № 1498 «О вопросах

предоставления коммунальных услуг и содержания общего имущества в многоквартирном доме»). В новой редакции Правил особым образом определена правовая основа для тех потребителей-должников в нежилых помещениях, чье оборудование присоединено к централизованным сетям инженерно-технического обеспечения до ввода в многоквартирный дом. В таком случае введение ограничения потребления в нежилом помещении осуществляется в соответствии со специальным законодательством РФ о водоснабжении, водоотведении, энергоснабжении, теплоснабжении и газоснабжении.

На практике возникает вопрос, может ли ресурсоснабжающая организация ограничивать и приостанавливать услуги.

Представляется, что ресурсоснабжающая организация хотя и не оказывает услуг по содержанию общего имущества, но в случаях, определенных Правилами № 354, может выступать исполнителем коммунальных услуг, а соответственно, обладать правом на ограничение и приостановление коммунальных услуг. Такое право предоставлено ресурсоснабжающей организации в отношении: собственников жилых домов в частном секторе, с которыми заключаются прямые договоры ресурсоснабжения; собственников нежилых помещений в многоквартирном доме, чье ресурсопотребляющее оборудование присоединено к централизованным инженерным сетям.

В судебной практике сформировался единый подход о том, что управляющие организации и ТСЖ не являются потребителями коммунальных услуг. Следовательно, вводить ограничение и приостановление коммунальных услуг гражданам-потребителям из-за наличия долгов данных организаций перед ресурсоснабжающими организациями недопустимо [8].

При проведении надзорных мероприятий целесообразно обратить внимание на случаи, когда ресурсоснабжающая организация инициирует процедуру введения ограничения режима подачи услуг в связи с наличием у управляющей организации задолженности за предыдущий расчетный период.

Указанные действия противоречат требованиям антимонопольного законодательства, в связи с чем целесообразно инициировать проведения соответствующей проверки антимонопольным органом и принять меры направленные на недопущение введения ограничения поставки коммунальных ресурсов [9].

Также, в практике надзорных мероприятий встречается неоднозначное решение возникающих вопросов относительно ограничений и приостановлений подачи ресурсов СНТ, ДНТ, ДНП.

Суды приходят к выводу, что товарищество является исполнителем коммунальной услуги для граждан-собственников жилых домов, приобретает у гарантирующего поставщика по договору услуги для оказания гражданам [10] (т.е. СНТ являются Исполнителями коммунальных услуг, а не их потребителями).

СНТ не являются потребителями, поскольку не пользуется на праве собственности или ином законном основании жилыми домами своих членов. В данном случае потребителями следует рассматривать каждого отдельного потребителя, чье принимающее устройство присоединено к общей электросети товарищества, а не само товарищество, выступающее, главным образом.

При проведении проверок органами прокуратуры необходимо обращать внимание на основания для введения ограничения и приостановления коммунальных услуг, в том числе на факты неполной оплаты потребителем соответствующей коммунальной услуги.

Наличие задолженности за содержание жилого помещения не может являться основанием для введения ограничения и приостановления коммунальных услуг, равно как и задолженность за холодную воду не должна влечь отключение электроэнергии, газа или горячей воды.

Надзорными мероприятиями должны быть охвачены и вопросы соблюдения процедуры ограничения и приостановления коммунальных услуг.

С учетом упрощения процедуры ограничения и приостановления обратите внимание, что с учетом Правил № 354 для введения ограничения коммунальной услуги достаточно однократного письменного предупреждения о введении ограничения соответствующего вида коммунальной услуги. В предупреждении должна быть указана задолженность потребителя за конкретный вид коммунальной услуги, которая подлежит ограничению или приостановлению. Дополнительно может быть включена информация о порядке погашения задолженности.

В заключение необходимо отметить, что действия ресурсоснабжающей организации по прекращению поставки коммунальных ресурсов в дом, в котором имеется хотя бы один добросовестный абонент, яв-

ляются неправомерными. Ресурсоснабжающая организация, иницилирующая ограничение или приостановление поставки коммунальных ресурсов, в целях недопущения нарушения прав добросовестных абонентов должна установить число и местонахождение таких абонентов, заключить с ними соответствующие соглашения о поставке ресурсов [11].

Применение мер ответственности к должнику и не должны нарушать прав добросовестных потребителей коммунальных услуг, полностью выполняющих обязатель-

ства по оплате, а также не должны приводить к повреждению общедомового имущества и нарушению установленных требований пригодности жилого помещения для постоянного проживания граждан (п. 122 Правил № 354).

Достичь результата в обеспечении законности в сфере жилищно-коммунального хозяйства можно, при системном мониторинге ситуации, который осуществляется на основе постоянного обмена информацией с правоохранительными органами, органами государственной власти и местного самоуправления, органами контроля.

Список литературы

1. Постановление Правительства РФ от 14 февраля 2012 г. № 124 «О правилах, обязательных при заключении договоров снабжения коммунальными ресурсами для целей оказания коммунальных услуг».

2. Определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 12 ноября 2012 г. № ВАС 14586/12.

3. Минстрой России «Интерфакс-Недвижимость»: Изменения в сфере ЖКХ требуют консолидированной позиции всех участников http://www.minstroyrf.ru/press/interfaks-nedvizhimost-izmeneniya-v-sfere-zhkh-trebuyut-konsolidirovannoy-pozitsii-vsekh-uchastnikov/?sphrase_id=381706

4. Постановления Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 19 декабря 2012 г. по делу № А1217433/2012, Десятого арбитражного апелляционного суда от 24 декабря 2012 г. по делу № А4131653/12, Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 4 марта 2013 г. по делу № А266137/2012.

5. Скрипник О.Б. Реформирование регионального жилищно-коммунального комплекса: методология и практика. М.: Финансы и статистика, 2013, с. 135.

6. Апелляционное определение Красноярского краевого суда от 28.06.2017 по делу № 33-8197/2017, Апелляционное определение Приморского краевого суда от 13.06.2017 по делу № 33-5776/2017, Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 20.01.2015 по делу № А56-19200/2014.

7. Апелляционное определение Свердловского областного суда от 28.06.2017 по делу № 33-10813/2017, Апелляционное определение Свердловского областного суда от 07.04.2017 по делу № 33-5337/2017, Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 05.02.2015 по делу № А56-27564/2014.

8. Киракосян С.А. Новеллы правового регулирования и судебная практика по вопросу ограничения и приостановления предоставления коммунальных услуг при наличии задолженности // Вестник арбитражной практики. 2017. № 1. С. 51 - 57.

9. Постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 28.04.2014 по делу № А43-20979/2013, Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 13.12.2016 № 15АП-18259/2016 по делу № А53-14768/2016, Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 28.08.2014 по делу № А43-20979/2013.

10. Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 04.02.2015 № 12АП-11858/2014 по делу № А12-22494/2014, Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 02.08.2016 по делу № А53-4578/2016.

11. Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 02.08.2016 по делу № А53-4578/2016.

Поступила в редакцию 09.10.2017

Сведения об авторах:

Коряченцова Светлана Игоревна – Старший преподаватель кафедры прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении уголовных, гражданских и арбитражных дел, Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, e-mail: sv3833308@mail.ru